

## ПРЕХОД ОТ АСИМЕТРИЧНА КЪМ СИМЕТРИЧНА РЕГУЛАЦИЯ НА КОНКУРЕНЦИЯТА В СЕКТОРА НА ЕЛЕКТРОННИ СЪОБЩЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Георги Сулев

### TRANSITION FROM ASYMMETRIC TO SYMMETRIC REGULATION OF COMPETITION IN THE ELECTRONIC COMMUNICATIONS SECTOR IN BULGARIA

Georgi Sulev

**Резюме:** В сектора на електронните съобщения регулирането на предприятия със значително въздействие върху пазара се определя като „асиметрична регулация“, за да обозначи налагането на задължения само на предприятията с водеща позиция. Асиметричната регулация подлежи на периодичен преглед с цел пълна отмяна и заместване от приложението на конкурентното право. „Симетричната регулация“ се прилага спрямо всички предприятия, независимо от пазарното им положение, и включва задължения за свързване на мрежи, достъп до мрежови елементи, физическа инфраструктура, номера, услуги и бази данни. От 2021 г. симетричната регулация ще бъде основен метод за осигуряване и защита на конкуренцията на пазарите в сектора на електронни съобщения в България.

**Ключови думи:** Европейски кодекс за електронни съобщения, Комисия за регулиране на съобщенията, конкуренция, секторна регулация.

**Abstract:** In the electronic communications sector, the regulation of undertakings with significant market power is described as "asymmetric regulation" to indicate that obligations are imposed only on companies with leading position. The asymmetric regulation is subject to periodic review with a view to its complete abolition and replacement by the application of competition law. "Symmetric regulation" applies to all undertakings, regardless of their market position, and includes obligations to interconnect their networks, provide access to network elements, physical infrastructure, numbers, services and databases. From 2021, symmetric regulation is going to be the main method for ensuring and protecting competition in electronic communications markets in Bulgaria.

**Keywords:** European Electronic Communications Code, Communications Regulation Commission, competition, sectoral regulation.

#### 1. ВЪВЕДЕНИЕ

Електронните съобщителни мрежи и услуги винаги са подлежали, дори при действието на държавни монополи, на специфични правила – секторна регулация. Електронните съобщения са регулирана индустрия, в която наред с общо приложимото законодателство (гражданско, трудово, търговско, строително, защита на околна среда и т.н.), предприятията се съобразяват със специфична правна рамка, контролирана от специализиран административен орган – регулатор, който действа независимо от останалата администрация в държавата.

Секторната регулаторна рамка на електронните съобщения на Европейския съюз (ЕС), прилагана в България от 2007 до 2020 г., включваше пет директиви от 2002 г., въведени със Закона за електронните съобщения (ЗЕС) (обн. 2007 г.). Директивите уреждат четирите основни елемента на секторната регулация: Директива 2002/21/ЕО предвижда основните регулаторни принципи, задачите и правомощията на секторния регулатор и приложимите процедури; Директива 2002/20/ЕО касае достъпа до пазара -

# ПРЕХОД ОТ АСИМЕТРИЧНА КЪМ СИМЕТРИЧНА РЕГУЛАЦИЯ НА КОНКУРЕНЦИЯТА В СЕКТОРА НА ЕЛЕКТРОННИ СЪОБЩЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Георги Сулев

започване на дейност, разрешения за ползване на радиочестотен спектър и номера; Директива 2002/19/ЕО осигурява ефективна конкуренция чрез регулиране на предприятията със значително въздействие върху пазара и налагането на общи задължения за взаимно свързване на мрежите; Директиви 2002/22/ЕО и 2002/58/ЕО осигуряват защитата на правата на крайните потребители и неприкосновеността на личния им живот. С Регламент (ЕС) № 531/2012 се определят максималните цени на роуминг услугите. Неутралността на интернет и максималните цени на международните повиквания в ЕС се регулират с Регламент (ЕС) 2120/2015.

В края на 2018 г. беше обнародвана Директива (ЕС) 2018/1972 за установяване на Европейски кодекс за електронни съобщения (ЕКЕС), която изменя и кодифицира четири от директивите на регулаторната рамка (Директиви 2002/19-22/ЕО).<sup>1</sup> ЕКЕС изисква от държавите на ЕС да въведат необходимите изменения в националните закони, които да се прилагат от 21 декември 2020 г. Сътрудничеството между националните секторни регулаторни органи се осъществява по реда на Регламент (ЕС) 2018/1971. В края на февруари беше приет Закон за изменение и допълнение на ЗЕС (ЗИД на ЗЕС, Обн. бр. 20, 9.3.2021 г.), в сила от 13.3.2021 г., който въвежда разпоредбите на ЕКЕС в националното законодателство.

Секторен регулатор на електронните съобщения в България е Комисията за регулиране на съобщенията (КРС) и основно нейно задължение е да осъществява периодичен преглед на състоянието на конкуренцията на пазарите в сектора.<sup>2</sup> Когато установи липса на ефективна конкуренция на съответен пазар поради наличие на предприятия със значително въздействие, КРС налага на последните специфични задължения да предоставят на своите конкуренти достъп до мрежите и инфраструктурата си. Секторната регулаторна рамка предвижда постепенно отпадане на тези задължения с крайната цел конкуренцията да се гарантира от европейското и национално конкурентно право.<sup>3</sup> Дерегулацията не засяга прилагането на задължения в секторната регулаторна рамка, които са приложими към всички предприятия.

В процеса на приложението на регулаторната рамка през последните десет години стана ясно, че само по себе си регулирането на предприятията със значително въздействие не е достатъчно да постигне дългосрочните цели за стимулиране на изграждането на високоскоростни мрежи за пренос на данни. Поради това ЕКЕС разширява правомощията на регулаторите като позволява налагането на задължения за достъп до някои мрежови елементи на всички предприятия, независимо от пазарната им позиция.

Статията разглежда процеса на постепенното отпадане на асиметричните задължения, наложени на предприятията със значително въздействие върху пазара, и засилването на значението, дори заместването им от симетрични задължения. В сравнение с повечето държави в ЕС, където асиметричната регулация запазва водещото си значение, а симетричната регулация ще има по-скоро спомагателна роля, в България симетричните задължения ще се превърнат в основен и вероятно единствен метод на регулация на достъпа до инфраструктура с цел разгръщане на електронни съобщителни мрежи.

## 2. ПРИНЦИПНИ ПОЛОЖЕНИЯ В АСИМЕТРИЧНОТО И СИМЕТРИЧНОТО РЕГУЛИРАНЕ НА КОНКУРЕНЦИЯТА В СЕКТОРА НА ЕЛЕКТРОННИ СЪОБЩЕНИЯ

<sup>1</sup> Директива 2002/58/ЕО е предмет на отделен преглед като ще бъде приет регламент на ЕС.

<sup>2</sup> Чл. 157а от ЗЕС.

<sup>3</sup> Съображение 13 от преамбюла на Директива 2002/19/ЕО, съображение 5 от преамбюла на Директива 2009/140/ЕО. Същото и в съображение 29 от преамбюла на ЕКЕС.

Регулирането на предприятия със значително въздействие върху пазара се определя като „асиметрична“ регулация, за да обозначи налагането на задължения само на предприятия с водеща позиция на даден пазар.<sup>4</sup> Асиметричната регулация разчита на набор от детайлни специфични задължения за достъп до мрежата на конкретни предприятия в полза на техните преки, вкл. бъдещи конкуренти, с крайната цел постигане на ефективна конкуренция. Регулираният достъп до мрежите осигурява възможност за конкурентите да предоставят услуги наравно с установените мрежови оператори и постепенно да изградят собствена мрежа. Чрез налагането на специфични задължения от КРС се контролира пазарната сила на предприятията със значително въздействие на пазара. По този начин асиметричната регулация е инструмент за регулиране и създаване на конкуренция дори на пазари, на които предприятията имат естествен монопол<sup>5</sup>.

В исторически план в ЕС асиметричната регулация на предприятията със значително въздействие върху пазара е установена в първите директиви, които регулират конкуренцията след пълната либерализация през 1998 г. С измененията на европейската регулаторна рамка през 2002 г. асиметричната регулация се базира на основните принципи на конкурентното право. Съгласно ЗЕС, „предприятие със значително въздействие върху пазара“ е предприятие, което самостоятелно или съвместно с други се ползва от позиция, равностойна на господстваща, т.е. позиция на икономическа сила, позволяваща му да следва поведение до съществена степен независимо от конкуренти, потребители и крайни ползватели<sup>6</sup>. Дефиницията е директно взета от конкурентното право и отговаря на установената концепция за господстващо положение.<sup>7</sup>

Асиметричната регулация на предприятия със значително въздействие върху пазара се осъществява чрез периодичен преглед и продължаване или отмяна на наложените регулаторни задължения. Регулаторните органи в ЕС разполагат със стандартен набор от регулаторни правомощия да налагат задължения във връзка с достъпа до мрежата и инфраструктурата на предприятия със значително въздействие:<sup>8</sup>

- Достъп до и ползване на необходими мрежови средства и съоръжения от мрежата на предприятието със значително въздействие, което най-общо представлява задължение за сключване на договор;
- Прозрачност на условията за достъп, което да улесни преговорите за сключване на договора за достъп;
- Равнопоставеност между конкурентите, ползващи достъп, което да предотврати потенциална договорна или фактическа дискриминация;
- Разделно счетоводство, което да улови потенциално субсидиране чрез цените за достъп на други дейности на предприятието със значително въздействие;
- Ценови ограничения, включително разходоориентираност, които да осигурят справедливи финансови условия на достъпа;

---

<sup>4</sup> В европейското законодателство, „асиметрични“ и „симетрични“ задължения са регулаторни понятия, които се използват в съображения 200 и 319 от преамбюла на ЕКЕС и съображение 12 от преамбюла на Директива 2014/61/ЕС за да разграничат техния характер. ЗЕС не използва тази терминология.

<sup>5</sup> Предприятията, предоставящи терминиране на повиквания са естествени монополисти на тази услуга, вж. стр. 50 от Приложение към Решение № 265/2020 г. на КРС и стр. 45 от Приложение към Решение № 266/2020 г. на КРС.

<sup>6</sup> § 1, т. 51 от ДР на ЗЕС.

<sup>7</sup> Решение от 14.02.1978 г. на Съда по дело 27/76, United Brands срещу Комисията, пар. 65 и Решение от 13.02.1979 г. на Съда по дело 85/76, Hoffmann La-Roche срещу Комисията, пар. 38.

<sup>8</sup> Чл. 166, ал. 2 и ал. 3 от ЗЕС, детайлно развити в чл. 167-175а от ЗЕС, които въвеждат чл. 8-13б от Директива 2002/19/ЕО и принципно се запазват с Директива (ЕС) 2018/1972.

• В изключителни случаи - функционално разделяне на предприятието или други задължения със съгласието на Европейската комисия (ЕК).

Симетричната регулация се прилага спрямо всички предприятия, независимо от пазарното им положение. Задълженията са формулирани абстрактно със закон или подзаконов нормативен акт. Практическото приложение на задълженията се гарантира от механизъм за разрешаване на спорове от регулатора по административен ред и пред гражданските съдилища по съдебен ред.<sup>9</sup>

Симетричната регулация като достъп до мрежови елементи е ограничена по отношение на конкретни части от мрежи или инфраструктура, които не е задължително да се контролират от предприятие със значително въздействие върху пазара, но са „тясно“ място за навлизане на конкурентите. С ЕКЕС се поставя повече тежест на симетричната регулация [1] като един от методите за осигуряване на условия за изграждане на високоскоростни мрежи за пренос на данни (обичайно базирани на оптични влакна). Симетричната регулация на достъпа до мрежови елементи трябва да се прилага само спрямо ясно дефинирани случаи на оправдана намеса, когато не е необходима оценка на регулатора на конкретното искане. [2] За разлика от достъпа до физическата инфраструктура, предоставянето на достъп до активни мрежови елементи има съществен ефект за инвестиционните намерения на мрежовите оператори, поради което симетричните задължения за достъп до мрежи в ЕКЕС са с по-малък обхват.

Секторната регулаторна рамка се допълва от Директива 2014/61/ЕС относно мерките за намаляване на разходите за разгръщане на високоскоростни електронни съобщителни мрежи, която предвижда симетрични задължения за предоставяне на взаимен достъп от всички предприятия, които притежават физическа инфраструктура (канали, кули, мачти, шахти, стълбове и др.), подходяща за изграждане на електронни съобщителни мрежи. Директива 2014/61/ЕС е въведена със Закона за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура (ЗЕСМФИ, Обн.2018 г.) и представлява междусекторна симетрична регулация, която се прилага спрямо физическа инфраструктура на повечето мрежови индустрии (електронни съобщения, енергетика, транспорт, пътища и др.).

Доктрината за същественото съоръжение е в основата както на симетричната, така и на асиметричната регулация [3]. Концепцията също е установена в конкурентното право и се отнася до предприятия в конкурентни отношения, когато собственик на съществено съоръжение не дава достъп до него на друг конкурент.<sup>10</sup> Чрез налагането на задължение за достъп при регулирани условия се преодолява контрола на същественото съоръжение от страна на собственика, така че конкурентите да могат ефективно да участват на пазара.

### **3. ПОСТЕПЕННО ОТПАДАНЕ НА АСИМЕТРИЧНАТА СЕКТОРНА РЕГУЛАЦИЯ НА ПРЕДПРИЯТИЯТА СЪС ЗНАЧИТЕЛНО ВЪЗДЕЙСТВИЕ ВЪРХУ ПАЗАРА И ЧАСТИЧНО ЗАМЕСТВАНЕ ОТ СИМЕТРИЧНА РЕГУЛАЦИЯ (2009-2020 Г.)**

Асиметричната регулация се използва за регулиране на основните съществуващи мрежи с цел създаване на конкуренция на ниво предоставяне на услуги и не е директно предназначена да стимулира изграждането на отделни мрежи. В европейското законодателство симетричната регулация не е предвидена като заместител на асиметричната регулация, а като нейно допълнение.

Асиметричната регулация подлежи на периодичен преглед за постепенна и евентуално - пълна дерегулация на пазарите в сектора. КРС осъществява периодичен преглед на пазарите и в случай, че установи, че на даден пазар има ефективна

<sup>9</sup> Чл. 54-62 от ЗЕС, чл. 81-87 от Закона за електронните съобщителни мрежи и физическа инфраструктура.

<sup>10</sup> Решение № 4832/2002 г. на ВАС по адм. дело № 10793/2001 г.

конкуренция, наложените задължения се отменят. С дерегулацията на пазара, потенциално антиконкурентно поведение на предприятията със значително въздействие върху пазара ще се адресира единствено от конкурентното право.<sup>11</sup>

Процесът на регулация и дерегулация на съответните пазари е в голяма степен контролиран на европейско ниво от ЕК, която приема препоръки относно съответните пазари. В таблицата е обобщена тенденцията на европейско ниво на постепенна дерегулация на пазарите на едро в сектора на електронните съобщения:

Табл. 1. Регулирани пазари на едро, съгласно препоръките на ЕК

Препоръка 2003/311/ЕО	Препоръка 2007/879/ЕО	Препоръка 2014/710/ЕС	Препоръка (ЕС) 2020/2245
терминиране на повиквания във фиксирани мрежи	терминиране на повиквания във фиксирани мрежи	терминиране на повиквания във фиксирани мрежи	частична симетрична регулация на цените за терминиране с делегиран регламент на ЕК
терминиране на повиквания в мобилни мрежи	терминиране на повиквания в мобилни мрежи	терминиране на повиквания в мобилни мрежи	частична симетрична регулация на цените за терминиране с делегиран регламент на ЕК
необвързан достъп до абонатни линии	достъп до мрежова инфраструктура в определено местоположение	фиксиран локален достъп при частична симетрична регулация с Директива 2014/61/ЕС	фиксиран локален достъп при частична симетрична регулация с Директива 2014/61/ЕС
широколентов достъп на едро	широколентов достъп на едро	централен достъп за продукти за масовия пазар	
терминиращи сегменти на линии под наем	терминиращи сегменти на линии под наем	фиксиран висококачествен достъп	фиксиран висококачествен достъп
роуминг услуги на едро	<b>симетрична регулация с Регламент (ЕО) № 717/2007</b>	<b>симетрична регулация с Регламент (ЕС) № 531/2012</b>	<b>симетрична регулация с Регламент (ЕС) № 531/2012</b>
генериране на повиквания във фиксирани мрежи	генериране на повиквания във фиксирани мрежи		
магистрални сегменти на линии под наем			
транзит на повиквания във фиксирани мрежи			
достъп и генериране на повиквания в мобилни телефонни мрежи			
услуги за пренос на радио- и телевизионни програми			

Съгласно установената регулаторна практика, регулацията на дребно е допустима, когато наложените задължения на свързаните пазари на едро не постигат целите за

<sup>11</sup> Съображение 13 от преамбюла на Директива 2002/19/ЕО, съображение 5 от преамбюла на Директива 2009/140/ЕО.

## ПРЕХОД ОТ АСИМЕТРИЧНА КЪМ СИМЕТРИЧНА РЕГУЛАЦИЯ НА КОНКУРЕНЦИЯТА В СЕКТОРА НА ЕЛЕКТРОННИ СЪОБЩЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Георги Сулев

осигуряване на конкуренция на ниво пазар на дребно. Препоръка 2003/311/ЕО на ЕК е включвала седем пазара на дребно, които подлежат на регулиране: два пазара на достъп до фиксирани телефонни мрежи за домашни и бизнес абонати; два пазара на международни повиквания за домашни и бизнес абонати; два пазара на национални повиквания за домашни и бизнес абонати; линии под наем на дребно. Още при първата ревизия на съответните пазари през 2007 г. ЕК реши, че само един пазар на дребно притежава характеристики, които да оправдаят регулирането му – достъп до фиксирани телефонни мрежи, който отговаря на двата пазара за достъп за домашни и бизнес абонати от предходната препоръка. С третата и четвърта ревизия на съответните пазари, регулацията на дребно е приета за неоправдана и отпада изцяло. Донякъде парадоксално на този процес на дерегулация, европейското законодателство предвижда симетрична регулация на дребно на роуминг услугите с първия Регламент (ЕО) № 717/2007, заместен от Регламент (ЕС) № 531/2012. С изменения на Регламент (ЕС) № 531/2012 през 2015 г. е въведен „роуминг като у дома“ като основен тарифен принцип на роуминг услугите в ЕС, прилаган от средата на 2017 г. През 2018 г. с изменения в Регламент (ЕС) 2015/2120 г се налагат максимални цени на международните повиквания в ЕС, приложими от средата на 2019 г.<sup>12</sup>

Влизането в сила на ЗЕС в средата на 2007 г. е изисквало от КРС цялостен преглед на пазарите, съобразно Препоръка 2003/311/ЕО. В първия кръг пазарни анализи<sup>13</sup> (2009-2012 г.) КРС регулира пазарите на едро на терминиране на повиквания в мобилни телефонни мрежи, генериране и терминиране на повиквания във фиксирани телефонни мрежи, достъп до мрежова инфраструктура в определено местоположение и ширококолов достъп на едро и терминиращи сегменти на линии под наем със скорост до и включително 8 Mbit/s, както и шестте пазара на дребно на достъп до фиксирани телефонни мрежи и телефонни услуги. Деревулацията в този кръг обхваща отмяна на задълженията на пазара на едро на транзитни услуги в обществени фиксирани телефонни мрежи и пазарите на едро на линии под наем на дребно, терминиращи сегменти на линии под наем със скорост над 8 Mbit/s и магистралните сегменти на линии под наем.<sup>14</sup> Част от пазарите по тази препоръка никога не са били регулирани от КРС - пазарите на едро на достъп и генериране на повиквания в мобилни телефонни мрежи; международни роуминг услуги и услуги за разпространение на радио- и телевизионни програми.

В следващия, втори кръг пазарни анализи (2012 - 2016 г.), са регулирани пазарите на едро на генериране и терминиране на повиквания във фиксирани телефонни мрежи, терминиране на повиквания в мобилни телефонни мрежи, локален достъп в определено местоположение, както и регулиране при **частично дерегулиране** на шестте пазара на дребно на достъп до обществени фиксирани телефонни мрежи и телефонни услуги.<sup>15</sup> В този кръг изцяло са дерегулирани пазарите на едро на централен достъп и висококачествен достъп в определено местоположение.<sup>16</sup>

Най-съществената дерегулация е осъществена с третия кръг пазарни анализи (2016 - 2019 г.): изцяло се дерегулират пазарите на едро на генериране във фиксирана телефонна мрежа и локален достъп в определено местоположение, както и пазарите на дребно на достъп до фиксирани телефонни мрежи и фиксирани телефонни услуги.<sup>17</sup> В третия кръг

<sup>12</sup> Чл. 5а от Регламент (ЕС) 2015/2120 г.

<sup>13</sup> Решения №№ 236/2009 г., 237/2009 г., 246/2011 г., 1954/2012 г., 650/2009 г. на КРС. Регулаторните решения на КРС са публикувани на страницата на КРС в раздел Области на регулиране > Пазарно регулиране - електронни съобщения.

<sup>14</sup> Решения №№ 506/2010 г. и 1954/2012 г. на КРС.

<sup>15</sup> Решения №№ 1361/2012 г., 1362/2012 г., 372/2015 г. и 195/2013 г. на КРС.

<sup>16</sup> Решения №№ 372/2015 г. и 412/2016 г. на КРС.

<sup>17</sup> Решения №№ 356/2016 г., 235/2019 г. и 581/2016 г. на КРС.

продължава регулацията на пазарите на едро на терминиране на повиквания във фиксирани и мобилни телефонни мрежи при **частично дерегулиране** на терминирането на международни повиквания.<sup>18</sup>

В четвъртия кръг на пазарни анализи (2019-2020 г.) КРС преразглежда регулираните пазари на едро на терминиране на повиквания във фиксирани и мобилни телефонни мрежи.<sup>19</sup> Фокусът на четвъртия кръг пазарни анализи беше продължаване на регулацията на пазарите на терминиране на повиквания за преходен период до влизане в сила на измененията на ЗЕС за въвеждане на ЕКЕС, съгласно които всички телефонни мрежи ще са задължени да спазват ценови ограничения, определени с делегиран регламент<sup>20</sup> на ЕК. Макар и базирани на презумция за наличие на значително въздействие върху пазара на терминиране в собствената мрежа, ценовите ограничения са симетрична регулация, защото не е необходимо да се установят конкретни предприятия със значително въздействие върху пазара.

На дерегулираните пазари, контрол на поведението на предприятията със значително въздействие на пазара се осъществява от Комисията за защита на конкуренцията (КЗК). От 1999 г. до сега, КЗК е приела 39 решения<sup>21</sup>, с които е установено господстващо положение като с 14 от тях са наложени санкции, а с 1 решение са одобрени задължения. След като КРС започва първия кръг на пазарни анализи само в два случая се стига до налагане на санкции: за необоснован отказ за предоставяне на фиксирана гласова телефонна и факс услуга<sup>22</sup> и косвено налагане на извъндоговорни нелоялни търговски условия в отношения с конкурент и дискриминация при предоставяне на взаимно свързване<sup>23</sup>.

КЗК се е произнесла с 9 решения в периода 1999-2020 г. по повод сключване на споразумения, ограничаващи конкуренцията в сектора на електронните съобщения като санкции са наложени с 2 решения.<sup>24</sup> С едно решение КЗК одобрява предложени от предприятията задължения да допускат други оператори до изградената от тях локална мрежа<sup>25</sup>.

#### **4. СИМЕТРИЧНАТА РЕГУЛАЦИЯ КАТО ОСНОВЕН МЕТОД ЗА РЕГУЛИРАНЕ НА КОНКУРЕНЦИЯТА В ОБЛАСТТА НА ЕЛЕКТРОННИТЕ СЪОБЩЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ СЛЕД 2021 Г.**

След почти пълната отмяна на асиметричните задължения, наложени на предприятията, симетричната регулация в тандем с конкурентното право е методът за осигуряване и защита на конкуренцията в сектора на електронните съобщения в България.

---

<sup>18</sup> Решения №№ 356/2016 г., 550/2016 г., 357/2016 г., 585/2016 г. на КРС.

<sup>19</sup> Решения №№ 265/2020 г. и 266/2020 г. на КРС.

<sup>20</sup> Делегираните регламенти се приемат от ЕК и са пряко приложими в държавите-членки на ЕС. Делегираните регламенти изменят несъществена част или допълват текста на директива или регламент на ЕС – основни законодателни актове, които се приемат от Съвета на ЕС и Европейския парламент.

<sup>21</sup> Статистика на база на публикуваните решения на страницата на КЗК, <http://www.cpc.bg/>, към 01.01.2021 г.

<sup>22</sup> Решение № 1630/2010 г. на КЗК, потвърдено с Решение № 10279/2011 г., IV отд., Решение № 17037/2011 г., 5 чл. с-в на ВАС.

<sup>23</sup> Решение № 399/2015 г. на КЗК, отменено с Решение № 1583/2017 г., IV отд., Решение № 11831/2017 г. 5 чл. с-в на ВАС.

<sup>24</sup> Решение № 81/2000 г. на КЗК, потвърдено от ВАС с Решение № 851/2002 г., III отд., Решение № 8160/2002 г., 5 чл. с-в на ВАС; Решение № 1370/2009 г. на КЗК, потвърдено с Решение № 10428/2011 г., VII отд., Решение № 611/2012 г., 5 чл. с-в на ВАС.

<sup>25</sup> Решение № 900/2011 г. на КЗК.

## ПРЕХОД ОТ АСИМЕТРИЧНА КЪМ СИМЕТРИЧНА РЕГУЛАЦИЯ НА КОНКУРЕНЦИЯТА В СЕКТОРА НА ЕЛЕКТРОННИ СЪОБЩЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Георги Сулев

В средносрочен период в България ще действат следните основни симетрични задължения:

Регламент (ЕС) № 531/2012 за роуминга в ЕС регулира пряко роуминг услугите на всички мобилни оператори в ЕС. Чл. 3 от регламента задължава операторите на мобилни мрежи в ЕС да изпълняват всички разумни искания за роуминг достъп на едро. Чл. 4 и 5 от регламента за роуминга налагат задължения за достъп до съоръжения и услуги, които да позволяват отделна продажба на регулирани услуги на дребно за роуминг на данни, т.е. алтернативни доставчици на роуминг услуги, които не са мобилни оператори в държавата на абоната. Техническите условия, при които се предоставя отделната продажба са определени с Регламент за изпълнение (ЕС) № 1203/2012 на ЕК. Чл. 7, 9 и 12 от роуминг регламента налага максимални цени на едро за роуминг повиквания, SMS съобщения и роуминг на данни. В случая се касае за форма на регулация на достъпа, обичайно налагана като асиметрично задължение за достъп само на предприятия със значително въздействие. Роуминг регламента налага задължения за достъп и ценови ограничения независимо от това дали операторите на мобилни мрежи имат значително въздействие върху пазара на роуминг услуги на едро.

Регламент (ЕС) 2015/2120 налага задължения на интернет-доставчиците за осигуряване на отворен достъп до интернет - за пръв път се въвеждат основни правила за неутралността на мрежата, които до този момент се считаха, че може да се регулират с по-лека регулация в областта на защитата на потребителите и конкурентното право<sup>26</sup>. Задълженията, предвидени с регламента, гарантират равнопоставен достъп до мрежите на интернет доставчиците за всички онлайн доставчици на съдържание и услуги. С последните изменения на Регламент (ЕС) 2015/2120 от 2018 г. са въведени симетрични ценови задължения за спазване на максимални цени на международните повиквания в ЕС от всички доставчици на телефонни услуги. Тези задължения също попадат в категорията на симетричните, защото не се прилагат само спрямо предприятия със значително въздействие на пазара на международни повиквания на дребно.

В европейската секторна регулаторна рамка, съответно ЗЕС, има няколко стандартни задължения и правомощия на КРС във връзка с взаимното свързване и достъпа. Регулаторната цел е осигуряване на свързаност, независимо от пазарната позиция на оператора, който контролира инфраструктурата или достъпа до потребителите:

- Задължение по закон за всички мрежови оператори за водене на преговори за взаимно свързване;<sup>27</sup>
- Правомощия на КРС да определя условията за взаимно свързване на мрежите за всички оператори, вкл. чрез наредба за условията и реда за осъществяване на достъп и/или взаимно свързване;<sup>28</sup>
- Правомощия на КРС да налага задължения за взаимно свързване или достъп за гарантиране на нормалното функциониране на електронните съобщителни мрежи и гарантиране на свързаност между всички потребители на мрежите:<sup>29</sup>
  - ✓ Задължения, доколкото е необходимо за гарантиране на свързване от край до край, на предприятията, контролиращи достъпа до крайните потребители, включително взаимно свързване на мрежите;
  - ✓ Задължения на предприятията, контролиращи достъпа до крайните потребители, да направят услугите си оперативно съвместими;

<sup>26</sup> Декларация на Европейската комисия относно неутралността на мрежата (ОВ С 308, 2009).

<sup>27</sup> Чл. 158 от ЗЕС, който въвежда чл. 60(1) от ЕКЕС (предишен чл. 4(1) от Директива 2002/19/ЕО).

<sup>28</sup> Чл. 163-164 от ЗЕС, който въвежда чл. 61(1) от ЕКЕС (предишен чл. 5(1) от Директива 2002/19/ЕО).

<sup>29</sup> Чл. 160, ал. 2 от ЗЕС, който въвежда чл. 61(2) от ЕКЕС (предишен чл. 5(1) от Директива 2002/19/ЕО).



- ✓ Задължения за осигуряване на достъп до интерфейси за приложни програми или достъп до електронни програмни ръководства, доколкото е необходимо за гарантиране на достъп на крайните ползватели до определени цифрови радио- и телевизионни разпръсквателни услуги.

Останалите симетрични задължения, предвидени в ЗЕС, са насочени към стандартни регулаторни проблеми, свързани с достъпа до номера, услуги и бази данни и дейността на предприятия с изключителни или специални права:

- Общо правомощие на КРС за налагане на задължения за съвместно разполагане и използване на елементи на физическа инфраструктура и прилежащи съоръжения;<sup>30</sup>
- Преносимост на телефонните номера и свързаните с тях задължения за достъп;<sup>31</sup>
- Достъп до негеографски номера и услуги, предоставяни чрез тези номера, от всички потребители в ЕС;<sup>32</sup>
- Задължение за водене на разделно счетоводство от предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи и услуги, които имат специални или изключителни права в други сектори (например в енергетиката или транспорта);<sup>33</sup>
- Достъп до телефонни справочни услуги, вкл. правомощие на регулатора да налага задължения за осигуряване на достъп до тези услуги;<sup>34</sup>
- Достъп до базите данни за абонатите с цел предоставяне на телефонни справочни услуги и телефонни указатели.<sup>35</sup>

Разширяването на обхвата на симетричната регулация продължава с ЕКЕС, съответно ЗИД на ЗЕС от 2021 г., като се предвиждат няколко допълнителни правомощия за регулаторите да налагат симетрични задължения за:

- Достъп до вътрешноградно окабеляване или до първата концентраторна или разпределителна точка извън сградата, вкл. когато собственик на окабеляването не е оператор на електронна съобщителна мрежа (етажна собственост, инвеститор в жилищен комплекс от затворен тип и др.);<sup>36</sup>
- Достъп извън първата концентраторна или разпределителна точка, до точка, която според КРС е най-близка до крайните ползватели и е в състояние да обслужва достатъчен брой крайни ползватели, така че тя да е икономически изгодна за търсещите ефикасен достъп.<sup>37</sup> В случай, че достъпът е технически неприложим или, което е по-важно – неприложим от икономическа гледна точка, комисията може да налага задължения за достъп до активни мрежови елементи или задължение за предоставяне на виртуален достъп.<sup>38</sup> Тези задължения могат да имат значителна тежест и да подкопаят стимулите за инвестиции и дори да доведат до укрепване на позицията на доминиращите участници и затова следва да бъдат налагани само когато това е обосновано и пропорционално на целта за постигане на устойчива конкуренция.<sup>39</sup>

---

<sup>30</sup> Чл. 28 от ЗЕСМФИ, който въвежда чл. 44 от ЕКЕС (предишен чл. 12 от Директива 2002/21/ЕО).

<sup>31</sup> Раздел II на Глава седма на ЗЕС, въвеждащ чл. 106 от ЕКЕС (предишен чл. 30 от Директива 2002/22/ЕО).

<sup>32</sup> Чл. 138в, ал. 1-2 от ЗЕС, въвеждащ чл. 97(1) от ЕКЕС (предишен чл. 28(1) от Директива 2002/22/ЕО).

<sup>33</sup> Чл. 63 от ЗЕС, въвеждащ чл. 17 от ЕКЕС (предишен чл. 13 от Директива 2002/21/ЕО).

<sup>34</sup> Чл. 259, ал. 2-3 от ЗЕС, въвеждащ чл. 112(2) от ЕКЕС (предишен чл. 25(3)-(4) от Директива 2002/22/ЕО).

<sup>35</sup> Чл. 258, ал. 7 от ЗЕС, въвеждащ чл. 112(1) от ЕКЕС (предишен чл. 25(2) от Директива 2002/22/ЕО).

<sup>36</sup> Чл. 160а, ал. 1 от ЗЕС, въвеждащ чл. 61, пар. 3, ал. 1 от ЕКЕС.

<sup>37</sup> Чл. 160а, ал. 3 от ЗЕС, въвеждащ чл. 61, пар. 3, ал. 2, изр. първо от ЕКЕС.

<sup>38</sup> Чл. 160а, ал. 4 от ЗЕС, въвеждащ чл. 61, пар. 3, ал. 2, изр. второ от ЕКЕС.

<sup>39</sup> Съображение 152 от преамбюла на ЕКЕС.

## ПРЕХОД ОТ АСИМЕТРИЧНА КЪМ СИМЕТРИЧНА РЕГУЛАЦИЯ НА КОНКУРЕНЦИЯТА В СЕКТОРА НА ЕЛЕКТРОННИ СЪОБЩЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Георги Сулев

• Споделяне на физическа инфраструктура на мобилни мрежи и ако не е достатъчно – споделяне на активни мрежови елементи за целите на предоставяне на локални безжични услуги, включително локални роуминг споразумения;<sup>40</sup>

• Всички оператори на телефонни мрежи са задължени да спазват максимални цени за терминиране на повиквания във фиксирани и мобилни мрежи в ЕС, определени с регламент на Европейската комисия. КРС ще контролира спазването на ценовите ограничения като следи за нивото на цените и дава указания за изменението им.<sup>41</sup> Този регулаторен подход е идентичен на роуминг регулацията.

Директива 2014/61/ЕС е въведена със ЗЕСМФИ като предвижда следните симетрични задължения за всички предприятия, предоставящи обществени електронни съобщителни мрежи или услуги, които разполагат с физическа инфраструктура, подходяща за изграждане на мрежи:

• Да предоставят достъп до и/или съвместно ползване на физическата им инфраструктура, включително до нейни елементи и/или съоръжения<sup>42</sup>;

• Предварително оповестяване на интернет страницата на оператора на прозрачни, пропорционални и справедливи общи условия, включително цена за достъп до физическата инфраструктура<sup>43</sup>;

• Достъпът се предоставя при прозрачност и равнопоставеност<sup>44</sup>;

• Цените за достъп отразяват всички разходи, които са свързани със съответната дейност и се определят, съгласно методика на министъра на транспорта, информационните технологии и съобщенията, която определя начина за разпределянето на разходите към определената услуга, като разпределянето трябва да е представено по начин, който гарантира спазването на принципите на прозрачност, равнопоставеност и липса на антиконкурентно крос-субсидиране.<sup>45</sup>

Правото на достъп по ЗЕСМФИ обхваща и физическа инфраструктура на други мрежови оператори от сектора на комуналните услуги (електроразпределение, транспорт и др.), с което се разширяват значително възможностите за изграждане на мрежи. Практическото значение на инфраструктурата на други мрежи е особено важна в районите, където операторите на електронни съобщителни мрежи нямат собствена физическа инфраструктура, поради липса на икономически интерес от изграждането ѝ поради значителните първоначални разходи.

Поради значителната раздробеност на пазара на достъп до интернет в България, задълженията по ЗЕСМФИ са единствените регулаторни задължения, които гарантират развитие на конкуренцията между самостоятелни мрежи за достъп до интернет. Това е намерило отражение и в практиката на КРС по приложение на ЗЕСМФИ като от 2018 г. до сега са проведени над 50 процедури за разглеждане на спорове между оператори на електронни съобщителни мрежи и електроразпределителните дружества.<sup>46</sup>

ЗИД на ЗЕС от 2021 г. разширява обхвата на ЗЕСМФИ с цел улесняване на изграждането на точки за безжичен достъп с малък обхват, част от мобилни мрежи от пето поколение. Задължения на мрежови оператори по ЗЕСМФИ ще имат и държавните органи и органите на местно самоуправление, които стопанисват физическа инфраструктура, включително улични съоръжения, като например осветителни стълбове, улични табели,

<sup>40</sup> Чл. 160б, ал. 1 от ЗЕС, въвеждащ чл. 61, пар. 4 от ЕКЕС.

<sup>41</sup> Чл. 220а, ал. 2 от ЗЕС, въвеждащ чл. 75(3) от ЕКЕС.

<sup>42</sup> Чл. 15, ал. 1 от ЗЕСМФИ.

<sup>43</sup> Чл. 15, ал. 2 от ЗЕСМФИ.

<sup>44</sup> Чл. 3, ал. 1 от ЗЕСМФИ.

<sup>45</sup> Чл. 3, ал. 4-6 от ЗЕСМФИ.

<sup>46</sup> <https://crc.bg/bg/statii/1695/proceduri-po-zesmf>

светофари, билбордове, автобусни и трамвайни спирки и метростанции, която е технически подходяща да приеме такива точки или която е необходима, за да се свържат подобни точки за достъп към опорна мрежа.<sup>47</sup>

## 5. АСИМЕТРИЧНАТА И СИМЕТРИЧНАТА РЕГУЛАЦИЯ СЛЕД 2021 Г.

Към момента единствената действаща асиметрична регулация е предвидена с Решения № 265 и № 266 от 23.07.2020 г., с които КРС продължи наложените специфични задължения на пазарите на едро на терминиране на повиквания. Най-съществените задължения по двете решения са спазването на ценови органичния, които действат до влизане в сила на Делегирания регламент (ЕС) 2021/654 на Европейската комисия за определяне на единни европейски цени за терминиране на гласови повиквания. Делегираният регламент е в сила от 01.07.2021 г. като предвижда ценово ограничение от 0.2 евроцента на минута за терминиране на повиквания в мобилни мрежи и 0.07 евроцента на минута за терминиране на повиквания във фиксирани мрежи като максимални цени за услугите за взаимно свързване, прилагани от операторите в ЕС.<sup>48</sup> Предвидените ценови нива от ЕК за терминиране във фиксирани мрежи са практически равни на продължените ценови ограничения от КРС в четвъртия кръг от пазарни анализи - 0.14 ст./мин.<sup>49</sup> В контраст, определените от ЕК цени за терминиране в мобилни мрежи са значително по-ниски от продължените от КРС ценови ограничения от 1,4 ст./мин.<sup>50</sup> Подобен значителен спад в цените не е уникален само за България, поради което делегираният регламент предвижда график за постепенно намаляване за период от две години и половина, започвайки от 0,7 евроцента/мин. на 01 юли 2021 г.

С решенията в четвъртия кръг пазарни анализи фактически приключва периода на асиметрична регулация на конкуренцията на пазарите на електронни съобщения в България. Четвъртата Препоръка (ЕС) 2020/2245 на ЕК включва само два пазара на едро - на фиксиран локален достъп и фиксиран висококачествен достъп. Съгласно чл. 157а, ал. 1, т. 2 от ЗЕС (изм. март 2021 г.), КРС е задължена да осъществи пазарни анализи по новата препоръка в срок до три години от нейното приемане. Тези пазари на едро вече са приети за конкурентни от КРС в третия кръг пазарни анализи и регулирането им е малко вероятно, защото е необходимо да се промени значително пазарната ситуация в България. В средата на 2020 г. тези пазари не показват съществена динамика в разпределението на пазарните дялове на водещите мрежови оператори [4].

Симетричните задължения от друга страна ще засилят своята основна роля за осигуряване на конкурентни пазари на услуги за пренос на данни (основно достъп до интернет). В България много рано е осъзната необходимостта от регулиране на достъпа до физическа инфраструктура, която е подходяща за изграждането на електронни съобщителни мрежи. При налагането на асиметрични задължения на БТК съществено значение е имал достъпът до подземната канална мрежа на оператора за изграждане на мрежи. С Решение № 235/2019 г. КРС отмени специфичните задължения на БТК във връзка с предоставяне на достъп до и/или съвместно ползване на пасивна инфраструктура

---

<sup>47</sup> §347 от ПЗР на ЗИД на ЗЕС (март, 2021 г.).

<sup>48</sup> Съгласно чл. 4(1) и чл. 5(1) от Делегиран регламент (ЕС) 2021/654 на Европейската комисия от 18 декември 2020 г. за допълнение на на Директива (ЕС) 2018/1972 на Европейския парламент и на Съвета чрез определяне на единна максимална цена за терминиране на гласови повиквания в мобилни мрежи в целия Съюз и единна максимална цена за терминиране на гласови повиквания във фиксирани мрежи в целия Съюз, ОВ L 137, 22.4.2021 г.

<sup>49</sup> Вж. т. V.6.1.1. I и т. V.6.3.1. от Решение № 265/2020 г. във връзка с Решение № 550/2016 г. на КРС.

<sup>50</sup> Вж. т. V.5.1.1. от Решение № 266/2020 г. във връзка с Решение № 585/2016 г. на КРС.

# ПРЕХОД ОТ АСИМЕТРИЧНА КЪМ СИМЕТРИЧНА РЕГУЛАЦИЯ НА КОНКУРЕНЦИЯТА В СЕКТОРА НА ЕЛЕКТРОННИ СЪОБЩЕНИЯ В БЪЛГАРИЯ

Георги Сулев

(подземна канална мрежа). С решението е предвиден преходен период от една година, в който операторът няма право да прекратява и/или изменя условията на договорите, сключени при условията на наложените специфични задължения. Преходният период изтича в началото на юни 2021 г. като от този момент БТК ще изпълнява единствено ЗЕСМФИ, който всъщност запазва съществената част от задълженията, наложени преди това от КРС като асиметрични задължения по реда на ЗЕС.<sup>51</sup>

Практически от средата на 2021 г. секторът на електронните съобщения ще бъде регулиран единствено чрез симетрични регулаторни задължения, които се изпълняват от всички предприятия, независимо от пазарната им позиция. Потенциалните нарушения на конкуренцията, които не са предотвратени чрез симетрични задължения ще се разгледат от КЗК при приложението на чл. 21 от Закона за защита на конкуренцията. Това означава, че секторната регулаторна рамка в България няма да предвижда асиметрични задължения и водещите оператори ще оперират на максимално дерегулирани пазари. В дългосрочен план тази регулаторна рамка, насочена към стимулиране на изграждането на мрежи, е вероятно да запази сегашната структура на пазарите на пренос на данни, на които оперират много на брой оператори на самостоятелни мрежи. По принцип това гарантира и оптималния резултат за потребителите (но не и най-ефективен поради дублиране на инвестициите), които получават услуги на конкурентни цени.

## ЛИТЕРАТУРНИ ИЗТОЧНИЦИ:

- [1]. BRIGLAUER, Wolfgang, Carlo CAMBINI, Thomas FETZER, and Kai HÜSCHEL RATH. The European Communications Code: A critical appraisal with a focus on incentivizing investment in next generation networks. *Telecommunications Policy* [online]. 2017, vol. 41(10), pp. 948-961 [viewed 1 December 2021]. ISSN 0308-5961. ScienceDirect. Available from: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0308596117302835>
- [2]. DE STREEL, Alexandre and Pierre LAROUCHE. *An integrated regulatory framework for digital networks and services: A CERRE policy report* [online]. Centre on Regulation in Europe. 27 January 2016 [viewed 1 December 2021]. Available from: [https://cerre.eu/wp-content/uploads/2020/07/160127\\_CERRE\\_IntegratedRegulatoryFramework\\_FinalReport.pdf](https://cerre.eu/wp-content/uploads/2020/07/160127_CERRE_IntegratedRegulatoryFramework_FinalReport.pdf)
- [3]. NETT, Lorenz and Ulrich STUMPF. *Symmetrische Regulierung: Möglichkeiten und Grenzen im neuen Rechtsrahmen: Diskussionsbeitrag Nr. 350* [online]. Bad Honnef: WIK Wissenschaftliches Institut für Infrastruktur und Kommunikationsdienste GmbH, 2011 [viewed 1 December 2021]. ISSN 1865-8997. Available from: [https://www.wik.org/uploads/media/WIK\\_Diskussionsbeitrag\\_Nr\\_350.pdf](https://www.wik.org/uploads/media/WIK_Diskussionsbeitrag_Nr_350.pdf)
- [4]. Годишен доклад 2019. *Комисия за регулиране на съобщенията* [онлайн]. 2 юни 2020 [прегледан 1 декември 2021]. Достъпен на: [https://crc.bg/files/Annual\\_Report\\_CRC\\_2019.pdf](https://crc.bg/files/Annual_Report_CRC_2019.pdf)

## Информация за автора:

Георги Сулев, началник на отдел “Правно регулиране и индивидуални административни актове“ в Комисия за регулиране на съобщенията, ул. „Ген. Йосиф В. Гурко“ № 6, 0884987085, g.t.sulev@gmail.com. Изразените в статията становища и мнения са лични и не следва да се приемат за официална позиция на институцията, в която авторът работи.

## Contacts:

Georgi Sulev, Head of Unit Legal Regulation and Individual Administrative Acts at the Communications Regulation Commission, 6 Gen. Iosif V. Gurko Str., 0884987085, g.t.sulev@gmail.com.

The opinions expressed in the article are personal and should not be interpreted as the official position of the institution where the author works.

Дата на постъпване на ръкописа (Date of receipt of the manuscript): 08.06.2021

Дата на приемане за публикуване (Date of adoption for publication): 30.09.2021

<sup>51</sup> По отношение на цените за достъп виж Решение № 87/25.02.2021 г. на КРС.